(Ingresa a Sala el señor Ministro de Defensa Nacional y el señor Subsecretario)

SEÑOR SECRETARIO.- La Comisión de Defensa Nacional del Senado de la República tiene el agrado de recibir nuevamente al señor Ministro de Defensa Nacional, doctor José Bayardi y al señor Subsecretario, doctor Menéndez, para conversar sobre el proyecto de Ley Marco de Defensa Nacional. En ese sentido, cedemos el uso de la palabra al señor Ministro, luego de lo cual los señores Senadores podrán hacer los planteos que consideren pertinentes.

SEÑOR MINISTRO.- Quiero señalar que para el señor Subsecretario y para quien habla esta es una instancia muy importante porque no sólo la concebimos como una reunión de presentación, sino también como la posibilidad de realizar un trabajo conjunto con la Comisión de Defensa del Senado en la discusión del proyecto de Ley Marco de Defensa Nacional. Como los señores Senadores saben, durante el año 2006 llevamos adelante actividades vinculadas a este proyecto, a través de seminarios realizados en forma pública y de actividades vinculadas a las mesas temáticas de debate. En la primera etapa de esas mesas temáticas -que tuvo lugar desde el mes de junio a setiembre, cuando participaron algunos señores Senadores, entre ellos, miembros de esta Comisión- se debatió el tema de una Ley Marco de Defensa Nacional.

Si los señores Senadores me permiten, antes de comenzar quiero realizar algunas puntualizaciones. En primer lugar, a veces hay cierta sensación -para decirlo de alguna forma- de que cuando el Poder Ejecutivo envía los proyectos, quiere que se resuelvan con celeridad, y nosotros queremos decir que es nuestro deseo que en el correr de este año el Poder Legislativo sancione este proyecto de ley. La discusión de esta iniciativa no está cerrada, sino que queremos que se someta al intercambio de opiniones. Tenemos la expectativa de que esta cuestión genere los niveles de consenso más amplios posibles. Como he dicho en muchas oportunidades, este proyecto de ley es responsabilidad del Poder Ejecutivo y las instancias quedaron abiertas a la participación, justamente, para que ningún participante quedara comprometido con lo que se manifestaba allí y tuviera el grado de libertad suficiente como para poder intercambiar y llegar a acuerdos en la etapa estrictamente parlamentaria, que es donde corresponde resolver qué ley marco se va a dar el país en materia de defensa nacional. En este sentido, tanto el Subsecretario como quien habla estamos dispuestos a comparecer ante la Comisión las veces que lo entiendan necesario, así como a recibir los puntos de vista y las opiniones que los señores Senadores consideren pertinentes.

En segundo lugar, más allá de lo que fue el trabajo en las mesas temáticas de debate, se ha hecho una sistematización comparativa del marco jurídico de defensa en países de la región, como Argentina, Brasil y Chile, y de otros que no lo son. A este respecto y como los señores Senadores sabrán, fueron invitados a participar países que tuvieran que ver con lo que había sido la idiosincrasia de nuestra región, y por ello estuvieron presentes España y Portugal. Asimismo, pensamos en países que, además, hubieran evolucionado en lo que tiene que ver con la organización de la defensa a la salida de los procesos dictatoriales; nos referimos a las transformaciones surgidas en España y Portugal, desde la década de los setenta, algunas de las cuales se siguen desarrollando en lo que es la estructuración de su defensa y, paralelamente, en lo que es la estructuración de sus Fuerzas Armadas.

Como punto de partida de lo que fue el contenido de las mesas temáticas de debate y de la revisión comparada que se hizo respecto de otros marcos legales de la región y fuera de ella, elaboramos un borrador que elevamos como anteproyecto al Poder Ejecutivo, que luego lo transformó en el proyecto de ley que hoy está a consideración del Cuerpo. En ese Mensaje se hace una descripción del contenido de cada capítulo y, a su vez, de cada uno de los puntos del articulado.

Obviamente, este proyecto de ley se dio a conocer -lo digo porque se hizo público- a Legisladores del Partido de Gobierno en su oportunidad, así como también a los respectivos Jefes de las Fuerzas Armadas, quienes expusieron sus puntos de vista. Inclusive, en el último acto realizado por la Fuerza Aérea, en el discurso que había sido previamente considerado por quien habla, el propio Jefe hizo referencia a puntos de vista que él tiene y que sus representantes habían manifestado en el proceso de debate, una vez que tuvieron en sus manos el borrador del anteproyecto de ley que luego fue al Poder Ejecutivo.

Dicho esto, debo aclarar que gran parte de los primeros contenidos están analizados en la exposición de motivos. No me voy a extender mucho más en cuanto a la metodología que los señores

Senadores ya conocen y, salvo que haya mejor opinión o que el señor Presidente disponga otra cosa, estaríamos en condiciones de responder ahora alguna pregunta de carácter general o comenzar a analizar el articulado que fue puesto a consideración de la Comisión.

SEÑOR PRESIDENTE.- Si no hay preguntas de carácter general, empezaríamos a analizar el articulado del proyecto de ley.

De todas formas, y quizás teniendo en cuenta el mecanismo de trabajo sobre el que algunos señores Senadores hemos conversado y que ahora el señor Ministro mencionó, estimo que deberíamos dejar constancia de que el Poder Ejecutivo está dispuesto a un análisis abierto del proyecto de ley e iniciar un diálogo aquí, con los señores Senadores que integran la Comisión de Defensa del Senado -eventualmente, lo mismo sucedería con las autoridades del Poder Ejecutivo, en este caso el señor Ministro y el señor Subsecretario- a fin de lograr acuerdos para una modificación del proyecto de Ley Marco de Defensa Nacional. Esto es lo que interpretamos de las palabras del señor Ministro y, de ser así, nos alegra mucho porque creo que sugerencias debemos hacer todos y, en ese sentido, sería necesario buscar una metodología de trabajo, tal vez sin versión taquigráfica en un futuro, que pudiera permitirnos una reunión de presentación, y quizás otra más adelante, donde pudiéramos enfrentarnos a los temas puntuales con una visión un poco más política del asunto.

SEÑOR MINISTRO.- Tal como manifestamos al comienzo, nuestra intención es la de generar mecanismos de consenso importantes en el marco de la Comisión, organismo de asesoramiento del Plenario del Senado. Entonces, si así lo disponen los señores Senadores, haríamos ahora una presentación de naturaleza general y, en una eventual próxima sesión -según manifestaba el señor Presidente- trabajaríamos sin contar con versión taquigráfica dado que, muchas veces, ello condiciona lo que se dice. En realidad, estaríamos de acuerdo en proceder de esa manera.

SEÑOR PRESIDENTE.- Ya que el señor Ministro aludió al tema, no quisiera dejar de mencionar que a los integrantes de esta Comisión nos sería de mucho interés conocer los informes que oportunamente elevaron los Comandantes de las Fuerzas al Ministerio de Defensa Nacional, como aporte respecto del debate relativo a la defensa nacional. De ser posible, entonces, nos gustaría que se nos hiciera llegar esa información, lo que nos permitiría ir fijando una posición para luego, en una próxima sesión, poder conversar con el señor Ministro y el señor Subsecretario.

SEÑOR MINISTRO.- Recibo la solicitud del señor Presidente y les vamos a hacer llegar a los señores Senadores integrantes de esta Comisión los insumos presentados por los Comandantes en Jefe.

En realidad, si se nos hubiese solicitado que comparecieran los Comandantes en Jefe, no hubiésemos podido complacerlos porque, en este caso, el mando superior recae en el señor Presidente y en el señor Ministro. No obstante, nos parece de orden -porque no estamos dispuestos a esconder ni a dejar de facilitar información- que la posición trasmitida en su oportunidad por los Comandantes sea puesta a consideración de los señores Senadores. También me gustaría aclarar que no voy a responder sobre la posición de los Comandantes, ni lo voy a hacer en forma pública. Reitero, voy a conversar en el ámbito de la Comisión sobre la posición de los Comandantes y en forma pública sólo voy a responder respecto del proyecto que presentó el Poder Ejecutivo. Todo esto figura en la esfera del proceso de toma de decisión de los actores políticos y este proyecto de ley es, sin duda, una decisión marco de actuación política.

Incluso, podemos hacer llegar el resumen de las mesas temáticas de debate, al que se arribó utilizando el criterio de la no asignación. ¿Qué quiere decir? Que se recogió la posición de todos participantes en las mesas temáticas de debate pero no se dejó constancia de quien formuló cada una de ellas, para que no se le asignara a ningún actor en particular la autoría de nada de lo que allí se dijera.

SEÑOR MOREIRA.- ¿Se refiere a este documento, señor Ministro?

SEÑOR MINISTRO.- Sí, señor Senador. Allí figura todo lo manifestado sesión por sesión, así como el resumen de todo lo que fue el proceso de discusión.

Como decía, acordamos con los Comandantes en Jefe que iban a ser representados por algunos militares y, de hecho, así sucedió. En todo caso, cada uno de los Comandantes en Jefe sería encargado de evaluar si fueron bien o mal representados. Del mismo modo, participó otro conjunto de militares que venían de centros académicos militares o que tenían responsabilidades dentro de la estructura militar, a quienes garantizamos que, por lo que allí se dijera, no se iba incurrir en ningún tipo de sanción. No se sancionaría a nadie por las cuestiones que se manifestaran en el debate porque, de lo contrario, los estábamos limitando. Esto está establecido en la metodología que habíamos desarrollado. Lo que nosotros no queríamos era que, paralelamente al desarrollo de las mesas temáticas de debate, tuviéramos que estar del lado de afuera, hablando a los medios de comunicación sobre lo que pudieran decir los militares, pues se entendió que ellos tendrían todas las garantías de expresarse libremente en dichas mesas.

De todos modos, podemos hacer una síntesis --que entregaremos a la Secretaría de la Comisión-- sobre lo que se trató en las mesas --el señor Senador Moreira tiene, prácticamente, lo discutido mesa por mesa-- y sobre las posiciones que fueron presentadas por los señores Comandantes respecto a cada uno de los puntos. En este sentido, solicitamos a los señores Senadores que manejen dicha información como parte de la que les proporcionamos a efectos de formarse una composición de lugar. Dicho esto, vamos a lo que es en sí el proyecto presentado.

El proyecto de ley de Defensa Nacional consta de un primer capítulo llamado “Definición y Características de la Defensa Nacional”.

El capítulo 2 refiere a “Política de Defensa Nacional y Política Militar de Defensa”, pues hemos querido destacar la diferencia entre ambos conceptos.

El Título II habla de la “Estructura Organizativa y funcional del Sistema de Defensa Nacional”. Como los señores Senadores saben, el Ministerio de Defensa Nacional ha estado organizado, desde la década del cuarenta, dentro de la estructura de la Ley Orgánica de las Fuerzas Armadas. En el año 1974 siguió en la misma situación. En realidad, creemos que es un sinsentido que cuando se está intentando fortalecer el poder de decisión político dentro del área de Defensa, se tenga al Ministerio organizado dentro de la Ley Orgánica de las Fuerzas Armadas. Pensábamos que esta situación se había originado en la década del setenta, pero una vez que comenzamos a analizar el tema, vimos que se remontaba a los años cuarenta. En consecuencia, hay un capítulo que plantea la organización del sistema de Defensa Nacional --dentro de las atribuciones que la Constitución asigna a los Poderes Ejecutivo y Legislativo-- la conformación de un Consejo de Defensa Nacional, así como la organización del Ministerio de Defensa Nacional en áreas.

Dentro del Título III, la Sección 2 hace referencia a las “Fuerzas Armadas”, su organización y las misiones en el exterior, que fueron ampliamente discutidas en relación con cuáles son los objetivos que persigue el país cuando participa en misiones en el exterior.

El Título IV se ocupa del tema de “Contribución a la Defensa” y “Preparación de recursos para contribuir a la Defensa”.

Las “Disposiciones Finales” refieren a algunos puntos de la Justicia Militar.

Finalmente, otra disposición habla sobre la instrucción y el servicio militar.

Si los miembros de la Comisión así lo consideran, seguidamente me ocuparé de analizar el articulado del proyecto.

En el proceso de debate nacional quedó claro algo que va a teñir algunas propuestas organizativas contenidas en el proyecto de ley, como es el conceptualizar la Defensa más allá de lo estrictamente militar. A nuestro juicio, existe una tendencia reduccionista que considera la Defensa restringida a aquello vinculado solo a lo militar. En las mesas temáticas se debatió lo que se entendía conceptualmente por “Defensa Nacional”. Por lo tanto, habrá referencias a la Defensa Nacional y las habrá también al componente militar de la Defensa.

El Capítulo 1 incluye la definición y características de la Defensa Nacional y, en su artículo 1º, dice que "comprende el conjunto de actividades -civiles y militares- dirigidas a preservar la soberanía y la independencia de nuestro país, a conservar la integridad del territorio y de sus recursos estratégicos, así como la paz de la República, en el marco de la Constitución y las leyes; generando las condiciones para el bienestar social, presente y futuro de la población".

Dentro de los objetivos clásicos, como la soberanía, la independencia y la integridad territorial, destacaría la incorporación de la preservación de los recursos estratégicos, que es algo que ha venido sucediendo de manera creciente en otros marcos jurídicos y legales a nivel mundial.

Asimismo, destacaría que todas las actividades civiles o militares que se desarrollen con esta finalidad deben encuadrarse en el marco constitucional y legal. Parece algo de Perogrullo, pero en realidad el encuadre de las referencias primarias está ubicado en ese ámbito; no es válida cualquier acción, sino aquellas que estén enmarcadas constitucional y legalmente.

A su vez, existe un objetivo último que es el de generar las condiciones para el bienestar social, presente y futuro, de nuestra población. Obviamente, hacemos referencia a la población y no al ciudadano, es decir a todos los que se encuentren en este territorio, utilizando un criterio amplio de la definición.

Consideramos a la Defensa como un derecho y un deber del conjunto de la ciudadanía. Esto importa porque al considerar el carácter amplio de la defensa, no restrictivo a su componente militar, muchas veces tenemos la sensación -algunos bastante desarrollada- de que la población no la percibe como un derecho que el Estado debe garantizar y como un deber con el que tiene que cooperar. En realidad, defendemos al conjunto de la población y garantizamos su bienestar presente y futuro, pero es un derecho y un deber del conjunto de los ciudadanos. El deber lo ejercen los ciudadanos, obviamente, en las formas y términos que se establecen en la Constitución y en las leyes.

SEÑOR MOREIRA.- El concepto de ciudadanía está más ligado al hombre como ser político. No sucede lo mismo con el de población, que es mucho más amplio. Entonces, no entiendo por qué al comienzo se establece como derecho y deber de los ciudadanos y luego se hace referencia a la población.

SEÑOR MINISTRO.- En realidad, generamos las condiciones para el bienestar social, presente y futuro, de la población, o sea que vamos a tratar de garantizar las condiciones para que el conjunto de los que habitan en nuestro territorio puedan tener la capacidad de desarrollarse, pero sólo podemos exigirlo como deber en materia de defensa al ciudadano. Considerando otras experiencias, no queremos ralear ni obligar a quien no tenga el carácter de ciudadano, de miembro del Estado Nación con plenos derechos. Puede haber pobladores que no tengan el derecho de elegir a sus autoridades, de votar, que pertenezcan a otras naciones y estén transitoriamente en nuestro país. Los que sí van a tener la obligación de participar en la defensa son los ciudadanos. Esa es la distinción: garantizamos a todos el derecho a la defensa, en el marco de una sociedad abierta, y se lo exigimos como derecho y compromiso al ciudadano. Se trata de una función esencial, permanente e indelegable del Estado -ratificamos el carácter que tiene la Defensa Nacional- y para su concreción planteamos que deben confluir energías y recursos del conjunto de la sociedad; o sea que una vez más destacamos que el carácter del tema de la Defensa Nacional va más allá de lo estrictamente militar. Eso hace a la definición que le queremos dar a la defensa, lo que está resumido en los artículos 1º y 2º.

Luego hacemos referencia al tema de la política de defensa nacional y al de la política militar de defensa, donde seguimos manteniendo la misma lógica a que me referí anteriormente.

Obviamente, en el artículo 3º ratificamos que la política de defensa nacional es pública, que debe cumplir -como no puede ser de otra manera- con principios generales de Derecho interno y de Derecho Internacional, que debe estar en coordinación con la política exterior del Estado y que debe respetar, especialmente, los principios que hacen a la identidad de nuestro país: autodeterminación de los pueblos, preservación de la paz, no intervención en los asuntos internos de otras Naciones, solución pacífica de las controversias y cooperación entre los Estados.

A su vez, ratificamos que establecemos la acción diplomática como primer instrumento que el país debe utilizar para la solución de sus conflictos. Esto ha estado presente en nuestra evolución

histórica como país y pensamos que en una ley que determina un marco general, es necesario consagrar una definición. Además, reivindicamos el derecho de legítima defensa que establece la Carta de las Naciones Unidas y, en el marco de éste, como país nos reservamos el recurso de la fuerza para los casos de agresión efectiva o inminente, sin perjuicio de utilizar todos los medios disuasorios y preventivos que puedan ser adecuados.

Esto pretende decirle al país cómo y en qué escala se posiciona el Uruguay en materia de defensa.

La Mesa temática de debate discutió mucho sobre el tema de incluir o no las políticas disuasivas y defensivas, pero no se llegó a un acuerdo efectivo. Se dejó constancia de otras fórmulas que se plantearon. De todas maneras, la redacción del articulado que hemos traído aquí pretende ser una síntesis de lo allí planteado. Repito que lo que está formulado acá, más allá de que haya pretendido recoger lo resuelto en las mesas temáticas de debate, es responsabilidad solo del Poder Ejecutivo.

SEÑOR MOREIRA.- En cuanto al tema del acuífero -el señor Senador Saravia había dado su opinión al respecto- y la eventual agresión ambiental de que pudiera ser objeto un país por parte de un vecino, me gustaría saber si no podría equipararse esa situación -que puede tener consecuencia terribles- con la hipótesis de una agresión militar en el concepto histórico de la defensa militar de un país hacia otro. Esas hipótesis estarían excluidas de esta definición, que parece muy restrictiva en el marco de algunas situaciones que pueden ser de distinta índole que la agresión militar pura.

SEÑOR MINISTRO.- En realidad, en materia de defensa siempre tomamos como primera línea la político-diplomática. Hemos tratado de llegar a una formula que nos permita seguir ratificando que esta es nuestra primera línea y que ante una agresión de ese tipo, en primer lugar habría que desarrollar acciones de naturaleza política diplomática. Luego, habría que ver cuál sería el grado de agresión eventual sobre las reservas del Acuífero Guaraní y decidir la conveniencia de tomar otro tipo de medidas, como la utilización de la fuerza. Ponemos énfasis en que esto último estaría encuadrado en el marco de la legítima defensa, por lo que podría pensarse en el uso de la fuerza. De todos modos, habría que analizar los hechos concretos, porque cada uno de nosotros puede formularse distintos escenarios, como puede suceder en este momento en relación a la pregunta del señor Senador Moreira. En lo personal, prefiero no especificar ninguno para que no quede en la versión taquigráfica, dado que ello motivaría que durante los próximos días se hablara de las diversas hipótesis. Por supuesto que en este caso en particular, la primera línea sería la político-diplomática y luego, eventualmente y de acuerdo con el grado de agresión que surja, se plantearían otras posibilidades.

Por otro lado, puede darse la situación de que a la instancia político-diplomática siguiera una agresión, que podría darse sin una declaración de conflicto bélico. En la actualidad, el mundo transita por un camino muy alejado de lo que en el pasado era la declaración de guerra. En los siglos XVIII, XIX y comienzos del XX, se hacía una declaración de guerra y a partir de ese momento se llevaban adelante las acciones. Esto quedó por el camino durante el siglo XX y hoy se producen acciones bélicas sin una previa declaración de guerra. Hoy en día estamos presenciando procesos en los que no hubo una declaración específica, pero se están dando acciones bélicas y militares de guerra. Por lo tanto, considero que habría que analizar el escenario una vez llegado el momento.

El Capítulo 2 del proyecto de ley hace referencia a la política militar de defensa y allí se determina hacia dónde debe ir dirigida. En ese sentido, el artículo 5º establece que debe asegurar la integridad territorial, la custodia del ejercicio de la soberanía nacional en los espacios terrestre, marítimo y aéreo. Asimismo, se dispone que se deberá prestar una adecuada y eficaz preparación para enfrentar una agresión militar externa. En este Capítulo se define la característica que debe tener la política militar de defensa, pero luego habrá que reglamentarla para cumplir con el marco legal, sobre todo en lo relativo a la adecuada y eficaz preparación para enfrentar una agresión militar. Esto no se desarrolla en el proyecto de ley porque, como se ha dicho, es una ley marco de defensa que posteriormente deberá adecuarse a las necesidades, lo que permitirá alcanzar el objetivo mencionado.

Este tema habrá que bajarlo a tierra y, después, el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo -entre otros actores- deberán discutirlo. Obviamente, los efectivos militares y su oficialidad son los profesionales que, a lo largo de su formación, adquieren la capacidad suficiente para llevar adelante las acciones de naturaleza bélica y que, en mi opinión, tienen una función gravitante a la hora de asesorar en un proceso de toma de decisiones. Este es un componente importante pero, además, considero que

en algún momento, dentro del sistema político y con el asesoramiento del estamento militar y sus mandos -por supuesto que eligiendo a aquellos que tengan más capacidad para este tipo de tarea- deberíamos discutir un poco más sobre qué tipo de preparación se necesita y qué armamento y logística se requieren.

En mi opinión, creo que, en términos generales, el sistema político y el sistema político-parlamentario -y lo digo como parlamentario que todavía soy, pues estoy en ejercicio de una responsabilidad en el Poder Ejecutivo- muchas veces han estado alejados del proceso de discusión de lo que representa la logística y la adquisición de la logística, así como de muchos otros elementos. Votamos el presupuesto y los recursos, pero muchas veces las Comisiones especializadas no discuten cuál es el nivel de preparación. Es más, debemos tener en cuenta que el nivel de preparación también incorpora el nivel de armamento. Y creo que hay que a dquirir las capacidades discutiendo los temas -reitero- con los oficiales y con los cuadros militares para armonizar una política militar adecuada en materia de defensa. Esperamos que se pueda avanzar en esa dirección.

A continuación, figura el Título II "Estructura organizativa y funcional del Sistema de Defensa Nacional". El artículo 6º expresa: "El Sistema de Defensa Nacional determina la política de defensa nacional que mejor se ajusta a las necesidades del país, así como su permanente actualización." Por su parte, el artículo 7º dice: "Los integrantes del Sistema de Defensa Nacional, actuando cada uno en el marco de sus competencias, son: a) el Poder Ejecutivo; b) el Poder Legislativo; c) el Consejo de Defensa Nacional." En cuanto a las competencias del Poder Ejecutivo -está de más plantear esto acá- debemos recordar que nuestro país no tiene oficialmente Comandante en Jefe de las Fuerzas Armadas, como ocurre en otros Estados. No es el Presidente de la República el Comandante en Jefe de las Fuerzas Armadas, sino que desde 1828 - 1830 -me detengo en este punto para no generar ningún nivel de discusión- en realidad, se plantea a las Fuerzas Armadas -esto era parte de los equilibrios que dieron origen a nuestro Estado nacional- con el mando superior, que es el accionar del Presidente de la República con el Ministro o con el Consejo de Ministros.

Lo que hacemos en el proyecto de ley es sistematizar algunas de las funciones, no con un criterio taxativo, sino que nombramos las que emanan del marco constitucional. En el artículo 8º se dice: Compete al Presidente de la República actuando con el Ministro de Defensa, Ministros respectivos o con el Consejo de Ministros: a) Determinar la política de Defensa Nacional y sus objetivos; b) Dirigir la Defensa Nacional; c) Ejercer el Mando Superior de las Fuerzas Armadas; d) Adoptar las medidas pertinentes para solucionar las situaciones de crisis que afecten a la defensa; e) Tomar a su cargo la dirección político-estratégica de las operaciones militares en casos de uso de la fuerza; f) Establecer las directivas para las negociaciones exteriores que afecten a la política de defensa." Me quiero detener en el literal e), porque en este largo período he leído y oído que a veces no se tiene claro cuál es el nivel político estratégico, el nivel táctico y el operacional, cuando en realidad la dirección político-estratégica siempre es y debe ser del mando político. No recuerdo ahora el nombre -porque era complicado- de aquel general prusiano que cuando estaba a las puertas de París se comunicó con los suyos y les dijo: "Estoy a las puertas de París y puedo arrasar París". Seguramente, hubiera arrasado París pero, en realidad, recibió la orden de replegarse a sus fronteras. La decisión fue de índole política y fue acertada, porque si hubiera arrasado París, a posteriori, muy probablemente, hubiera sufrido una derrota. Recordemos también a MacArthur cuando no se detuvo en el límite entre Corea y China porque entendió que estaban dadas las condiciones desde el punto de vista militar para obtener un triunfo de relieve. Ese triunfo militar de relieve por cruzar la frontera entre Corea y China, en realidad, llevó a que hoy Corea esté dividida en el Paralelo 38º; si no hubiera cruzado, no sabemos qué hubiera pasado.

Entonces, en lo que respecta al uso de la fuerza en materia de operaciones militares, por mi parte voy a seguir considerando que es una decisión que corresponde al área política. Quería hacer esta aclaración porque, en mi opinión, se ha entreverado todo y se ha malinterpretado lo que pretendíamos con esta propuesta, que pensamos que está bien formulada. Ese es el carácter que pretendemos dar a las definiciones político-estratégicas.

Luego, viene el Capítulo 2, relativo al Poder Legislativo. En este caso, hemos tratado de ordenar lo que la propia Constitución de la República y otros marcos legales determinan -algunas disposiciones figuran a texto expreso en la Carta, pero otras han sido incorporadas en otros marcos legales- y, en ese sentido, hechas las salvedades en cuanto a cómo se decreta la guerra desde la segunda mitad del siglo XX en adelante, el artículo 9º dice que corresponde al Poder Legislativo decretar la guerra; designar todos los años la Fuerza Armada necesaria; permitir o prohibir que entren

tropas extranjeras en el territorio de la República, determinando, para el primer caso, el tiempo en que deban salir de él; negar o conceder la salida de fuerzas nacionales fuera de la República, señalando para este caso el tiempo de regreso a ella; hacer los reglamentos de milicias y determinar el tiempo y número en que deben reunirse.

Antes de continuar con la enumeración, voy a señalar que esto figura a texto expreso en la Constitución de la República, pero a veces, en este debate que se ha dado en cuanto a cómo se organizará la defensa en el futuro, se ha soslayado que la organización de las milicias es la organización de las fuerzas no regulares de un Estado para llevar adelante la política de defensa. De manera que debe quedar claro que nuestra propia Constitución establece a quién corresponde la reglamentación de las milicias como parte no permanente o no regular de la estructura militar y de defensa que debe tener un país.

El artículo continúa enumerando: adoptar resolución respecto a las medidas prontas de seguridad que instalare el Poder Ejecutivo, así como de los arrestos y traslados de personas que fueran dispuestos en virtud de las mismas, tomar conocimiento de los programas de estudio de las escuelas e institutos de formación militar y conceder la venia para ascensos militares en la forma constitucionalmente prevista.

Como puede observarse, en este Capítulo hemos tratado de ordenar las funciones. Por supuesto, no hemos empleado un criterio taxativo, pero las organizamos porque consideramos que ello debe quedar establecido por ley.

A continuación, ingresaremos en el artículo 10, que refiere al Consejo de Defensa Nacional. Me gustaría que quedara bien clara la característica que le dimos a la definición: el Consejo Nacional de Defensa es un órgano asesor y consultivo del Presidente de la República en materia de defensa. Está integrado por el Presidente de la República, quien lo preside, los Ministros de Defensa Nacional, Interior, Relaciones Exteriores y Economía y Finanzas. Y, tal como se establece luego en el artículo 11, se reúne a instancias del Presidente de la República, quien convoca a sus miembros permanentes. Podrá citar a los Comandantes en Jefe de la Armada, del Ejército y de la Fuerza Aérea, e invitar a Legisladores Nacionales, miembros del Poder Judicial, autoridades de la Administración Pública, así como personas cuyos conocimientos o competencias considere de utilidad para los asuntos específicos que hubieran de tratarse.

Si el señor Presidente me permite, voy a continuar con el artículo 12, para luego hablar de estos tres últimos artículos en forma conjunta.

Por su parte, el artículo 12 refiere a las competencias que tendría este Consejo de Defensa Nacional. Esta disposición establece: “Compete al mismo asesorar sobre la Defensa Nacional. Tiene entre otros cometidos:

a) Analizar las situaciones de riesgo que puedan afectar la soberanía e independencia de la República, proponiendo en tales casos las medidas y/o acciones que se estimen necesarias para su resolución;

b) Proponer las hipótesis de conflicto;

c) Sugerir la adopción de estrategias, preparación de planes y coordinación de acciones necesarias para la defensa;

d) Realizar propuestas sobre asuntos relacionados con la defensa que, afectando a varios Ministerios, exija un tratamiento conjunto.”

Por su parte, el artículo 13, dispone: “El Consejo de Defensa Nacional (CO.DE.NA.) contará con una Secretaría Permanente que funcionará en el ámbito del Ministerio de Defensa Nacional y cuyo funcionamiento se reglamentará”.

¿Cuál fue el carácter que le quisimos dar? Recuerdo que en el proceso de discusión se había hablado de la eventualidad de conformar, por un lado, el Consejo de Defensa Nacional y, por otro, una especie de Secretaría de Asuntos Estratégicos. Finalmente, optamos por incluir en la Ley de Defensa Nacional un organismo, que es el Consejo de Defensa Nacional. Es un órgano asesor y consultivo del Presidente de la República en materia de defensa nacional. Se nos ha preguntado por qué siendo un órgano asesor y consultivo del Presidente de la República, lo integra este último. En realidad, lo integra el Presidente de la República porque se quiere que esté en la discusión del proceso de asesoramiento. No se trata de que al Presidente de la República le llegue una documentación formulada por un Consejo, sino de que lo integre personalmente para que los procesos de discusión y de asesoramiento sean dinámicos; de la otra manera, sería simplemente una Comisión de asesoramiento. Entonces, hemos pretendido, de alguna manera, que sea un órgano que convoque al Presidente de la República y que sirva para intercambiar opiniones sobre los temas que pudieran estar planteados. Por lo tanto, si bien se trata de un órgano asesor, el Presidente de la República lo integra y lo preside. Además, tiene una integración de miembros permanentes, que son los que están formulados en el proyecto de ley: Ministros de Defensa Nacional, Interior, Relaciones Exteriores y de Economía y Finanzas. El Consejo de Defensa Nacional se reúne también a instancias del Presidente, quien convoca a los miembros permanentes.

Ahora bien; en el proceso de discusión de las mesas temáticas de debate tuvieron participación los representantes de los Comandantes en Jefe y también otros militares. Recuerdo que fue una discusión bastante abierta, en la que primero se hablaba y después de un rato se sabía a qué Comandante en Jefe representaba la persona que se había pronunciado. En aquel entonces, en determinado momento hubo una línea que planteó la necesidad de integrar a este Consejo de Defensa Nacional a los señores Comandantes en Jefe. El 25 de marzo pasado, el señor Comandante en Jefe de la Fuerza Aérea planteó en su discurso tres temas: uno tenía que ver con la integración al Consejo de Defensa Nacional de los Comandantes en Jefe y del Director Nacional de Inteligencia de Estado; otro hacía referencia al Estado Mayor de la Defensa, y una última cuestión está vinculada con el Estado Mayor Conjunto. Quiero aclarar bien este punto porque a veces, entre la etimología y los contenidos que damos a los conceptos, tenemos que ponernos de acuerdo; después veremos cómo les llamamos. En ese sentido, aclaro que ahora le llamamos de esta manera para presentar el proyecto de ley, pero después podemos nombrarlo de una forma distinta.

En realidad, voy a empezar por el final. Si me preguntan como Ministro de Defensa Nacional a dónde tenemos que ir con las Fuerzas Armadas, respondo lo siguiente. En el marco de una acción conjunta de las Fuerzas Armadas, creo que no tiene sentido, a esta altura del siglo XXI, después de muchas experiencias, pensar que el accionar de las Fuerzas puede ser individual, de cada una de ellas. Los escenarios y las operaciones militares hoy están diversificados: la tierra, el mar y el aire son lugares donde se expresa el poder militar de un Estado y en los que están sus objetivos de defensa. Quiere decir que estoy de acuerdo en seguir avanzando en un accionar conjunto de las Fuerzas Armadas y en que se deberá derivar en un Estado Mayor Conjunto en la línea de mando de las Fuerzas Armadas, que tenga un Jefe del Estado Mayor Conjunto, un Comandante del Estado Mayor Conjunto y un Comando de Acción Conjunto.

Voy a decir algo que ya les he transmitido a algunos Comandantes en Jefe; creo que hay alguno a quien no se lo he dicho, pero, en definitiva, lo leerá en la versión taquigráfica. ¿Qué misión tiene un Comandante en Jefe de cualquiera de las Fuerzas Armadas, ya sea el Ejército, la Fuerza Aérea o la Armada? Tiene la responsabilidad y la misión de tener alistada a la fuerza, de la cual es Comandante, para que se pueda utilizar en operaciones de naturaleza militar, que eventualmente pueden no ser comandadas por él; en un escenario conjunto se nombrará un jefe del comando del teatro de operaciones al que cada una de las Fuerzas deberá aportar los recursos que pida. Entonces, cada jefe tiene la necesidad, obligación y función primordial de tener alistada su Fuerza para que pueda ser utilizada en el momento en que se necesite. Ahora bien, personalmente estoy de acuerdo con que el escenario al que hay que ir es a un Estado Mayor Conjunto en la línea de mando, al que quedarán subordinados los Jefes de cada una de las Fuerzas en el futuro. Esto se discutió y se intercambió con los señores Legisladores que estuvieron en las mesas temáticas.

Aquí estamos hablando de un Consejo de Defensa Nacional que asesora al Presidente, con los contenidos amplios que le dimos en los primeros artículos. Probablemente se debería haber hablado de un Consejo de Seguridad y de Defensa Nacional, pero a la luz de la experiencia de la década de los setenta, la expresión no suena bien. Es un órgano asesor del Presidente, que será quien tome las decisiones de naturaleza política, y cuando se trate de temas de naturaleza militar, deberá tener incorporados a los mandos militares, al Jefe del Estado Mayor Conjunto, si lo tuviéramos o, en

caso contrario, a los Jefes de cada una de las Fuerzas. Pero está claro que hay temas de defensa que no necesariamente son de naturaleza militar. Entonces, el proyecto apunta a reivindicar el factor de decisión de la política y no militarizar la estructura de ese Consejo. Podría dividirse entre miembros permanentes y no permanentes, pero teníamos el problema de cómo formulábamos una definición de a quién podía invitar sin dejar afuera a otros actores que hay que invitar.

Voy a poner el ejemplo de lo que dijo el Comandante en Jefe de la Fuerza Aérea, en el sentido de que tendría que estar el Director Nacional de Inteligencia del Estado. Este es un tema muy interesante. Por mi parte creo que en el país se debe generar una potente Dirección Nacional de Inteligencia del Estado que haga el análisis de la inteligencia estratégica. Supongamos que viniera un gran inversor a este país. En ese caso, la obligación de la inteligencia estratégica en materia de Estado sería la de tener datos de la vida y obra de las capacidades de ese potencial inversor y ponerlos a consideración de los tomadores de decisión. Si el país tuviera -como tiene- una situación complicada con vecinos o sin ellos, en realidad, el contar con la información de lo que está detrás del problema podría ser beneficioso. Digo esto porque, a veces, lo que se manifiesta como imagen del problema no es sino una parte muy menor, y casi diría accesoria y subsidiaria, del conjunto de los problemas. En realidad, ese Director Nacional de Inteligencia Estratégica es un actor necesario.

Ahora bien, el país carece de una cultura de análisis de la inteligencia estratégica. Cuando uno elige a un conjunto de ciudadanos que se van a dedicar a esa materia, en mi opinión, les tiene que prohibir que piensen en la coyuntura. Esas personas tienen que pensar en la proyección estratégica, o sea, en aquellas cosas que pueden alterar, desde el punto de vista estratégico, los grandes objetivos nacionales que un país tiene planteados.

SEÑOR MOREIRA.- Eso es difícil.

SEÑOR MINISTRO.- Pero es obligación que un país tenga esto. Una nación grande podría darse el lujo de no tenerlo pero, no obstante, lo tiene. En lo personal, considero que es casi imperdonable que un país pequeño no lo tenga porque, en realidad, son muchas las variables que pueden afectarlo desde el punto de vista de sus objetivos estratégicos. Por lo tanto, debemos darnos lugar para propiciar una discusión aquí, en el Parlamento; es decir, tenemos que definir cómo vamos a conceptualizar esta organización, que es importante. Este no debe ser un tema relegado solamente al espacio militar ni policial, y habría que tener la capacidad de seleccionar los mejores cuadros, a gran parte de la inteligencia de este país, pagándoles como corresponde; digo esto porque a veces queremos que se trabaje gratis. Habría que buscar universitarios, profesionales de otras áreas, etcétera, y pagarles para que piensen sobre la materia. En este caso, diría que se trata de un actor que no debería faltar, que estaría dominando el conjunto del escenario, es decir, el de las relaciones exteriores, el de la economía, el relativo a los problemas de seguridad, etcétera.

Por eso digo que esto fue incluido de esta manera porque, en nuestra opinión, le quisimos dar una acepción amplia al carácter de defensa y no quisimos reducirlo a lo estrictamente militar. Tenemos este punto de demanda que se nos planteó durante el proceso de discusión, pero ese espacio está reservado a la toma de decisiones de la política. El cómo lo conformamos creo que va a implicar gran parte de la discusión y del intercambio de ideas con la Comisión.

Obviamente, enfocamos este Consejo de Defensa dentro de la órbita de la Secretaría Permanente del Ministerio de Defensa Nacional. Debo decir que en otras partes del mundo esto está bajo otras áreas de dependencia organizacional. En nuestro caso, esto lo discutimos y creo que puede ser puesto en otras áreas. Sin embargo, consideramos que, desde el punto de vista de la ejecutividad, del trabajo y de la organización, no daba para plantearnos necesariamente otra ubicación.

Más adelante me voy a referir un tema sobre el que a veces existe confusión. Repito que primero debemos ver las funciones que le asignamos a las cosas y después cómo las llamamos. Digo esto porque, de repente, por la forma en que las llamamos se da a entender algo equivocado. A esto me voy a referir cuando hable de lo que es el Estado Mayor de la Defensa, que está en el Capítulo relativo a la organización del Ministerio como un área, y que es el área de asesoramiento en temas militares del Ministro. Esto no tiene que ver con el Estado Mayor Conjunto del que hablaba hoy, del que creo que hay que evolucionar para tenerlo en la línea; pero eso lo dejamos para más adelante.

Ahora entraríamos en el tema del Ministerio de Defensa Nacional que, en virtud del artículo 14, tiene como atribución y competencia la conducción política de aquellas áreas de la defensa nacional que las leyes y el Poder Ejecutivo determinen, en particular, lo relacionado con las Fuerzas Armadas. Quiere decir que hay otras áreas que no son potestad del Ministerio de Defensa Nacional.

Se establece, además, que estará dirigido por el Ministro de Defensa Nacional que tiene como cometidos, además de los asignados por la Constitución de la República, los siguientes: actuar con el Presidente de la República en todo lo inherente a la Defensa Nacional; la preparación, dirección, ordenamiento y ejecución de la política de Defensa Nacional; la obtención y gestión de los recursos humanos y materiales para ello; la dirección superior y administración de las Fuerzas Armadas, en aquello que no se reserve directamente el Poder Ejecutivo, e integrar como miembro permanente el Consejo de Defensa Nacional. A este respecto, tomé conocimiento de algunos cuestionamientos acerca del alcance de la dirección superior y administración de las Fuerzas Armadas. En realidad, es parte del mando superior, pero hay como una especie de superintendencia de todo lo que tiene que ver con las Fuerzas Armadas. En definitiva, eso es lo que intenta expresar este ítem.

Por su parte, en cuanto a las funciones del Ministerio, el artículo 15 expresa: "a.- Ejercer la gestión administrativa, financiera, jurídica y establecer los criterios de gestión de los recursos humanos, tanto civiles como militares de todas las Unidades y dependencias que lo componen. A tales efectos puede emplear personal de origen civil o militar indistintamente, siguiendo el criterio de adecuación y conveniencia para el servicio a prestar". Vale recordar que cuando llegamos al Ministerio de Defensa Nacional, sólo había dos funcionarios civiles en rango: el Ministro y el Subsecretario. Esta situación, en parte, obedeció a la equiparación que oportunamente se llevó adelante con respecto al personal civil por dos motivos. En primer lugar, se dio en función del incremento del nivel salarial que, como todos sabemos, en la Administración Central es bajo y en el Ministerio de Defensa Nacional más aún, no por las categorías sino porque las compensaciones son distintas. En segundo término, dicha equiparación tuvo que ver con el sometimiento a la jurisdicción o disciplina militar por parte del personal civil. Al respecto, debo decir que en el Ministerio hemos recibido la versión de que se ha transformado en militar prácticamente todo lo que se movía y no se pintaba, si se me permite la expresión. Realmente, es medio disparatado. A este respecto, voy a dar un ejemplo que no tiene que ver con la administración del Ministerio, sino con las propias Fuerzas. ¿Para qué quiero adentro de las Fuerzas -elijan cualquiera de las tres- a un abogado militar? ¿Cuál es la razón para que cuente con un abogado militar? ¿Para qué quiero que en Sanidad Militar -y reconozco que esta será otra discusión que deberemos darnos- todos los médicos sean militares? Sin dudas, debo contar con un conjunto de médicos que tengan grado militar, que los pueda movilizar, que los pueda integrar a contingentes o someter al disciplinamiento militar y que merezcan por ello los honores, la retribución y los derechos militares. Sin embargo, hay cantidad de colegas que no hacen nada diferente, en el Hospital Militar, respecto de lo que realizan en cualquier otra estructura sanitaria. Entonces, ¿para qué los quiero como militares? No hay una justificación. Además, recordemos que debemos atender los temas económicos y financieros referidos a los retiros militares. Lo concreto es que tenemos implementado un *pool* importante de recursos humanos que no necesariamente deben ser militares. ¿Esto quiere decir que no debo tener civiles militares? No. Por ejemplo, quizás necesite contar con un ingeniero en electrónica que, obligatoriamente, deberá ser militar en función del nivel de trabajo y del área de disciplina a los que estará sometido. En resumen, quisiera que esto lo viéramos con más flexibilidad y entendiéramos que hay recursos humanos en las unidades ejecutoras que pueden ser tanto civiles como militares. Obviamente, el Ministerio de Defensa Nacional tiene la función de ejercer la dirección y supervisión de todas las actividades que cumplan las Fuerzas Armadas, siguiendo los lineamientos que se establezcan al respecto por el mando superior. Asimismo, tiene la función de determinar la orientación y el delineamiento de la formación de las Fuerzas Armadas, tendientes al máximo desarrollo de sus valores, aptitudes y deberes necesarios para el cumplimiento de los cometidos fundamentales que por esta ley se establecen.

Se debe demandar -y quien habla está de acuerdo- la injerencia en lo que es la formación militar. Esto no refiere a lo que tiene que ver con la especificidad militar, pero me niego -y siempre lo haré- a pensar que hay valores que sólo pueden ser reivindicados por las Fuerzas Armadas. No es así. Pienso que los valores que más llenan de orgullo a las Fuerzas Armadas no difieren de los que me llenan de orgullo a mí y a la totalidad de los civiles de este país. Entonces, reivindico que también hay una cuestión que tiene que ver con cuál es el papel que se juega en el tema de los valores y, ni hablar, en el de las aptitudes. En este sentido, con el asesoramiento necesario hay que tener la capacidad de calificar las aptitudes que se requieran.

En lo que tiene que ver con el artículo 16, discutimos cuáles eran las áreas básicas de competencia del propio Ministerio. Una de ellas es el área de la Política de Defensa en donde el Ministerio tendrá funciones de asesoramiento y de gestión en temas generales de política de Defensa Nacional y en los asuntos internacionales. En este sentido, se discutió el tema de la defensa y de las relaciones exteriores. Además, en esta área básica de competencia, se llevarían a cabo las tareas de articulación con otras instituciones nacionales o extranjeras.

Otra área es la de Administración General. No me voy a extender en ella, pero es la que dependería de la Dirección General de Secretaría y es natural a casi todas las estructuras organizacionales de los distintos Ministerios.

Una tercera área es la del Estado Mayor de la Defensa. En esta iniciativa está concebido como un órgano de asesoramiento ministerial en materia militar. No está en la línea de mando, pero asesora al Ministro en esas cuestiones. En este sentido, se trata de lo que podríamos denominar como un Estado Mayor personal del Ministro que ejerce funciones de asesoramiento. Asimismo, coordina las actividades de las Fuerzas Armadas, bajo las directivas de la política de defensa militar. En este punto podemos mencionar temores y alternativas que hemos pensado. Se trata de un órgano que va a asesorar en materia de elaboración doctrinaria y planificación del concepto de operación conjunta, en el que las Fuerzas Armadas han avanzado y se quiere seguir haciéndolo. Es así que hay cursos conjuntos para oficiales superiores y habría que discutir si deberían estar en el grado de Oficial Superior o hay que bajarlo al grado de Oficial Jefe.

Asimismo, ese órgano asesoraría en el análisis y valoración de los escenarios estratégicos futuros en materia militar y elaboraría la planificación logística de las Fuerzas Armadas a nivel ministerial, particularmente en lo referido al sistema de armas, de comunicaciones, equipamiento y nueva tecnología. Como los señores Senadores saben, en realidad no están unificadas la logística ni las comunicaciones. En realidad, se podría decir que para comunicarse entre las Fuerzas a veces habría que recurrir a "señales de humo" o mandar un "chasque". Tampoco está unificado el pedido de municiones por lo que puede pasar que pidamos de un tipo y que no haya. Creemos que hay que terminar con estas cosas y avanzar en estos temas.

Asimismo, hay que asesorar en cuanto a lo que es la doctrina en las reglas de enfrentamiento del instrumento militar, así como en la planificación y coordinación de operaciones conjuntas o combinadas. Obviamente, asistimos a teatros de operaciones reales con las misiones de paz, pero también es cierto que hacemos pocos ejercicios conjuntos en el país, debido a que hay pocos recursos. En realidad, en ocasiones encontramos que hay buena voluntad, pero no toda la eficiencia que sería dable esperar desde el punto de vista del accionar conjunto, y otras veces hasta sentimos que hay una falla en el afecto de la sociedad -o sea, el "afecto societatis"- porque para el accionar conjunto hay que cambiar la cultura. No hay nada más difícil de cambiar que las culturas institucionales.

Como órgano asesor del Ministro, se planteaba la necesidad de centralizar en su organización los diferentes asuntos vinculados a la inteligencia militar. Este es otro capítulo complicado ya que, en general, quienes trabajan en inteligencia tienen cierta tendencia a apropiarse del espacio de información al que acceden y, muchas veces, hay falta de interrelación en el trabajo, en materia de inteligencia general y de inteligencia militar, ya que en algunas ocasiones hasta tenemos problemas para que se pueda aportar información al colectivo.

Luego se plantea que "El Jefe de Estado Mayor de la Defensa será un Oficial General en actividad o retiro, designado por el Poder Ejecutivo". Aclaro que no voy a eludir ningún tema y éste, en especial, es complicado y genera cierto nivel de preocupación, aspecto que los señores Senadores ya habrán advertido. En realidad, se trata de un órgano asesor del señor Ministro de Defensa Nacional y cada Ministro puede poner a quien quiera para asesorarlo; no está en la línea de mando de la Fuerza y reitero que cada uno puede dar ese cargo a quien estime conveniente. Si hubiera un Oficial General en actividad o retiro que fuera el propio padre del señor Ministro, podría traerlo como asesor. Es cierto que acá hay miedo -creo que deberíamos separar las normas de los miedos- en cuanto a que se pudiera colocar en ese puesto a un profesional de carrera recompuesta como Oficial General retirado. Si este miedo consistiera en colocar a dicho Oficial en la línea de mando, podría entenderlo; me parece de orden porque muchos de esos Oficiales Generales retirados de carrera recompuesta no pasaban del grado de Mayor y tendrían la limitación de no haber visto lo que ha sido la evolución, más allá del tiempo que hayan estado alejados o no de la Fuerza en su grado. Sin embargo, en este caso estamos

hablando de un Oficial General, en actividad o retiro, para asesorar al señor Ministro. En realidad, el Ministro planteará al señor Presidente a quién quiere poner en ese cargo; el Presidente le dirá que sí o pensará que está loco y dirá que no. Esto sólo se plantea para este caso particular, no para un Oficial General en lo que es la línea de mando, porque la reforma no se ha diseñado para ella.

En mi calidad de Ministro, si la Comisión entiende que debemos discutir y avanzar rápidamente hacia el accionar conjunto, estoy dispuesto a concurrir aquí y discutir el tema -dejo las puertas abiertas- pero ahora quisiera analizar el contenido del proyecto de ley.

SEÑOR FERNÁNDEZ HUIDOBRO.- Quisiera dejar constancia de que estamos ante un punto álgido y neurálgico de este proyecto de ley. Justamente, tal como decía el señor Ministro, ¿con qué velocidad se va a lo conjunto? ¿Con qué velocidad va el país a lo conjunto? Incluso, todos los temores que citó el señor Ministro constituyen asuntos muy circunstanciales que hay que tener que cuenta, pero que no son lo sustantivo del problema que tiene el país hoy y hacia el futuro.

Hoy en día todos los países cuentan con un jefe supremo. Es más, hace años que esto es así, por lo menos desde la Segunda Guerra Mundial. No he retrocedido a estudiar otras guerras pero, sin duda, se trata del Jefe del Estado Mayor Central; no de tres jefes -esto parece una federación anarquista- sino de uno, y después vienen los otros. Repito, el jefe es uno y siempre es el Jefe del Estado Mayor Central. En el caso de los Estados Unidos cabe citar, por ejemplo, a Marshall. También entiendo el concepto de gabinete de guerra -eso es el consejo asesor- pero, a nivel militar, la unidad del mando es la unidad del mando e, incluso, lo era cuando no había un criterio de conjunto. No mandaban tres, sino uno que podía ser Marino, Brigadier de la Fuerza Aérea o un hombre del Ejército pero, reitero, era uno. Esto "es más viejo que el agujero del mate".

Ahora bien; en la actualidad todo esto se ve agravado por la temática técnica y organizativa de lo conjunto. Sin duda, se trata de un agregado -que si bien fue muy discutido, hoy ya no lo es más- del modo de pelear -hablando en plata- del modo de hacer la guerra.

En definitiva, podemos seguir adelante, pero no debemos olvidar que se trata de un asunto crucial. Dudo mucho que se trate solamente de un asesor del señor Ministro y, por ello, va a dar lugar a problemas. Es más; me parece que, a través de esta ley, Uruguay tiene que definir si va a otorgar o no al JEMAD - Jefe de Estado Mayor de la Defensa- todos los atributos que lo llevan a gozar de un mando superior sobre el resto de las Fuerzas Armadas.

Reitero, sigamos adelante, pero no olvidemos que se trata de un tema que el país debe discutir.

SEÑOR PRESIDENTE.- Me parece muy acertada la intervención del señor Senador Fernández Huidobro y comparto plenamente lo que acaba de manifestar. Acá estamos presentes varios interesados en el tema de la Defensa y tenemos claro que no somos muchos más que los sentados alrededor de esta mesa.

SEÑOR FERNÁNDEZ HUIDOBRO.- Dos o tres personas más.

SEÑOR PRESIDENTE.- Exactamente, señor Senador. He hablado públicamente del acierto del Gobierno de plantear una Ley de Defensa, que le da una oportunidad al país y nos somete a la decisión de proponer un camino intermedio -siendo conscientes de que en el Uruguay lo transitorio es permanente, lo que implica que quizás no volvamos a considerar este tema en los próximos años- o de animarnos a hacer un planteo -después de una discusión entre todos los partidos políticos, que fue lo que anunciamos como próxima instancia de trabajo- que vaya en la dirección que mencionaba el señor Senador Fernández Huidobro. En ese sentido, me adelanto a decir que sobre el tema del CODENA pretendemos hacer sugerencias, aportes o plantear inquietudes que también van en la dirección que señalaba el señor Senador Fernández Huidobro.

El CODENA es también un tema en el que pretendemos volcar sugerencias, aportes e inquietudes que van en la dirección señalada por el señor Senador Fernández Huidobro, la cual compartimos. Con toda seguridad se trata de una tarea que no vamos a acometer en la tarde de hoy,

pero ante las expresiones del señor Senador Fernández Huidobro, nos parece que estamos frente a uno de esos grandes nudos que habrá que estudiar.

A su vez, otro aspecto que debemos discutir es el rol del Parlamento, pues la Constitución --que, de manera inteligente, la ley transcribe-- se ha quedado un poco detenida en el tiempo. La determinación del número de tropas de las Fuerzas Armadas del Uruguay es una tarea que creo nunca ha acometido la Asamblea General. Incluso existen otros elementos que indican que quizás podamos avanzar, en caso de que haya voluntad, sobre una participación del Poder Legislativo en ciertas áreas en las que es importante trabajar.

Seguramente, estos constituirán elementos que podremos analizar más adelante, quizás hasta sin versión taquigráfica, manejando más información. Por ello hoy hemos decidido escuchar primero la presentación del Ministro, a efectos de mantener posteriormente --luego de haber leído los documentos-- una discusión interna entre los parlamentarios. En este sentido, hemos conversado con los señores Senadores Fernández Huidobro y Saravia. Además, voy a proponer que tengamos una reunión con los miembros integrantes del Partido Colorado, que deben estar enterados de lo que está sucediendo en este ámbito y para lo cual les haremos llegar los antecedentes correspondientes. Posteriormente, volveremos a tener una reunión con el señor Ministro y el señor Subsecretario en la que podremos avanzar ya en temas --sobre los que estaremos de acuerdo o no-- que estén en la dirección trazada por el señor Senador Fernández Huidobro.

SEÑOR MINISTRO.- Estamos abiertos a llevar adelante este proceso de intercambio con la Comisión en los temas que se han mencionado hoy y en los que eventualmente puedan plantearse en un futuro.

Continuando con el proyecto de ley, debo indicar que la Sección 2 está organizada en Capítulos. El Capítulo 1 hace referencia a la "Organización y Misiones de las Fuerzas Armadas" y expresa: "Las Fuerzas Armadas, institución militar de la defensa, son responsables de la ejecución de las actividades militares de la Defensa Nacional." A continuación, el artículo 18 dice: "Las Fuerzas Armadas están integradas por la Armada Nacional, el Ejército Nacional y la Fuerza Aérea Uruguaya". Entre las modificaciones propuestas hay una que refiere al tiempo de instalación de cada una de ellas en nuestro escenario institucional. El artículo continúa: "Se constituyen como la rama organizada, equipada, instruida y entrenada para ejecutar los actos militares que imponga la Defensa Nacional. Su cometido fundamental es la defensa de la soberanía, independencia e integridad territorial, la salvaguarda de los recursos estratégicos del país que determine el Poder Ejecutivo y contribuir a preservar la paz de la República en el marco de la Constitución y las leyes". Como puede observarse, en este texto figuran definiciones del Poder Ejecutivo, no de las Fuerzas Armadas, pero queda claro que cualquier acción debe encuadrarse en el marco constitucional y legal para tener legitimidad.

El artículo 19 expresa: "Su composición, dimensión y despliegue, así como su organización y funcionamiento, se inspirarán en el criterio de eficiencia conjunta;" -este pasaje se relaciona con la discusión planteada anteriormente- "unificándose las funciones, actividades y servicios cuya naturaleza no sea específica de una sola Fuerza". Pasamos a la discusión de un estado de organización más integrado, por lo que este Capítulo avanza en una parte de lo que se ha planteado.

El artículo 20 refleja con delicadeza el proceso de una discusión muy fuerte que tuvo lugar durante la celebración de las mesas temáticas de debate. Concretamente, se discutía si las Fuerzas Armadas podían participar en misiones no sustantivas o inherentes a su carácter.

Este es un tema complicado; hay países en los que las misiones se separan mucho y, en realidad, discutimos bastante sobre cuáles eran las sustantivas y cuáles las accesorias, quedando el artículo 20 con esta redacción: "En tiempos de paz y bajo autorización expresa del Ministro de Defensa Nacional, podrán prestar servicios o colaboración en actividades que por su especialidad, relevancia social o conveniencia pública les sean solicitadas y sin que ello implique detrimento en el cumplimiento de su misión fundamental". Es decir que quedó una fórmula más abierta que la que se había discutido en las mesas de debate, que tenía más especificidad.

Luego se incluye un Capítulo sobre las misiones en el exterior. Concretamente, el artículo 21 dice que las misiones en el exterior que no estén directamente relacionadas con la defensa de la República deberán ser promovidas, dentro del marco de sus respectivas competencias, por los organismos internacionales de los que el Estado forme parte. Cumplirán fines defensivos,

humanitarios, de estabilización o de mantenimiento y preservación de la paz, previstos y ordenados por las mencionadas organizaciones. Es decir que se pretende establecer en qué tipo de misiones se puede participar, dónde está la iniciativa para solicitar ese nivel de participación y a qué marcos deben quedar sujetos.

A su vez, en el artículo 22 se aclara que "La participación de contingentes nacionales en Misiones de Paz constituye una decisión soberana que estará determinada por la política exterior de la República y en tal sentido tenderá a la promoción de los intereses nacionales en el ámbito internacional, la práctica de medidas de confianza mutua y la promoción de relaciones de cooperación y respeto entre los diferentes actores de la comunidad internacional, en consonancia con el derecho internacional". Estas son las características a las que deben quedar sujetas las misiones en el exterior.

Luego, en el artículo 23 -que es más o menos de orden- se dice: "El despliegue de contingentes militares fuera de fronteras no debe afectar el cumplimiento de la misión fundamental de las Fuerzas Armadas", intentando poner un techo en el número de militares. Junto con los propios mandos, sabemos cuáles son nuestras limitaciones para poder movilizar más efectivos en el exterior, pero de todas maneras es claro que no debe afectar el cumplimiento de la misión fundamental.

Luego se determina algo que quisiéramos que ayudara cada vez que propiciamos la participación en alguna misión en particular. Se trata de definir con claridad cuáles son los objetivos que perseguimos en esto. En realidad, los Estados Unidos, como gran potencia, define por qué presta, por qué participa, por qué no; lo pone a texto legal, discute si esos objetivos se cumplen y el Congreso habilita o no cualquier tipo de participación, cooperación, colaboración o lo que sea en función de que esté o no en el marco de esos objetivos. En definitiva, este artículo 24, que discutimos en las mesas de debate, define que "La participación de fuerzas o efectivos militares nacionales en actividades reales o virtuales de carácter combinado con fuerzas militares de otros Estados debe guardar coherencia con las necesidades de la defensa militar del país y su política exterior. Los objetivos de la participación en las referidas actividades son:

a) Intercambiar experiencias y conocimiento de doctrinas de empleo diferentes;

b) Propiciar el conocimiento y entrenamiento profesional en la utilización de tecnologías y sistemas de organización diversos;

c) Profundizar en el conocimiento de fortalezas y debilidades de diferentes sistemas;

d) Desarrollar las capacidades propias para la acción combinada y combinada-conjunta;

e) Potenciar las medidas de confianza mutua".

Creo que de esta manera cada vez que el Poder Ejecutivo envíe un proyecto al Parlamento, deberá expresar en qué fundamenta el nivel de participación en el marco de ejercicios para los cuales se solicita autorización.

El Título IV se denomina "Contribución a la Defensa. Preparación de recursos para contribuir a la Defensa."

Por el artículo 25, el Poder Ejecutivo plantea establecer los criterios relativos a la preparación y disponibilidad de los recursos humanos y materiales no propiamente militares para satisfacer las necesidades de la Defensa Nacional en situaciones de grave amenaza o crisis, considerando para su aplicación lo dispuesto en el artículo 35 de la Constitución de la República y los mecanismos de cooperación y coordinación existentes entre los diferentes Poderes Públicos, dando cuenta al Poder Legislativo. De esta forma, y teniendo en cuenta las limitaciones dispuestas en el artículo 35 de la Constitución, se prevé que el Poder Ejecutivo debe establecer los criterios para la movilización general no militar en caso de ser necesario, es decir, en situaciones de grave amenaza o crisis.

Por su parte, el artículo 26 establece que en tiempo de conflicto armado y durante la vigencia del estado de guerra, el sistema de disponibilidad permanente de recursos será coordinado por el

Consejo de Defensa Nacional. Con esta disposición se le otorga a dicho Consejo la facultad de coordinar los elementos y recursos necesarios en los casos de conflictos armados en desarrollo.

Luego figura el Capítulo de Disposiciones Finales, en relación al cual vamos a enviar material adicional, complementario del proceso de discusión, relativo a la jurisdicción militar. Se ha dado una discusión en cuanto al alcance del artículo 253 de la Constitución de la República, puesto que hay quienes sostienen que está contenido dentro del ámbito del Poder Judicial. En estos momentos estamos a la espera del pronunciamiento de la Cátedra de Derecho Constitucional, que todavía no ha llegado. Incluso, hay diferentes ponencias de los juristas, pero nosotros establecimos en nuestra propuesta que la jurisdicción militar debe ser un área especializada del Poder Judicial. Además, se plantea la necesidad de coordinar entre el Poder Ejecutivo y la Suprema Corte de Justicia el traslado de funciones eventuales y las modificaciones a la Ley Nº 15.750, Orgánica de la Judicatura y Organización de los Tribunales. De acuerdo con lo que establece el artículo 253, se deja restringida la esfera de competencias de la jurisdicción militar exclusivamente a los delitos militares y al caso del estado de guerra.

En el artículo 28, se hace referencia a un tema que para nosotros es muy claro -puede que para otros no lo sea- en el sentido de que sólo los militares pueden ser responsables de los delitos militares. Por ejemplo, un civil que ayuda a un militar a cometer un delito militar no podrá ser juzgado por la Justicia Militar. Nos interesa que este tema quede claro porque es un aspecto que surgió en el proceso de discusión. A su vez, este artículo 28 también dispone que los delitos comunes cometidos por los militares en tiempo de paz, cualquiera sea el lugar donde se cometan -incluso si se producen dentro de una unidad militar- estarán sometidos a la Justicia ordinaria. Entonces, si un militar comete un delito común dentro de una unidad militar, sus puertas no estarán cerradas para que la Justicia ordinaria actúe. En consecuencia, se pretende asegurar que los civiles no puedan ser juzgados por la Justicia Militar aunque cooperen en un delito con esta naturaleza, y que los delitos comunes cometidos por militares en tiempo de paz sean juzgados por la Justicia Ordinaria.

El artículo 29 dispone que la instrucción militar y el servicio militar son de carácter voluntario. Debo decir que este tema provocó una larga discusión en el proceso de análisis de la iniciativa. En nuestro país, tanto la instrucción como el servicio militar históricamente han tenido el carácter de voluntarios, por lo que si alguien quiere recibir instrucción militar debe tener las condiciones necesarias para poder hacerlo. Esto es así porque si para el ciudadano es un deber participar de la defensa, también es un deber del Estado ofrecer la capacitación necesaria a aquel que desea recibirla, con la finalidad de cumplir ese deber. Los que participaron de la reunión podrán recordar que aquí se discutió mucho lo relativo a la reserva, así como otros temas que están contenidos en la iniciativa. La fórmula que encontramos es la siguiente: la instrucción militar es voluntaria y el servicio militar también; pero si la instrucción militar es voluntaria y la persona viene a pedir que quiere recibir instrucción, hay que dársela y se debe organizar el sistema a tales efectos.

Quisiera aclarar algo sobre las misiones de paz. Se ha dicho y se ha escrito cualquier cosa al respecto, como por ejemplo, que se tenía el objetivo de terminar con las misiones de paz. Señalo que no es objetivo de este proyecto de ley terminar con las misiones de paz, sino que quienes nos conocen desde hace tiempo y han escuchado nuestras discusiones sobre este tema saben que lo que pretendemos es definir con claridad qué objetivos perseguimos, más allá del marco al que quedamos sujetos.

Hay que tener en cuenta lo relativo a las necesidades de la Defensa Nacional y las líneas generales de política de Defensa Nacional, que serán objeto de información constante y actualizada; precisamente, esa obligación emana del artículo 30.

El artículo 31 contiene una Disposición Transitoria relativa al artículo 27. Mientras la implementación no se dé, se mantienen en "plena vigencia las normas contenidas en los Códigos Penal Militar, De Organización de los Tribunales Militares y de Procedimiento Penal Militar, con excepción de lo establecido en el artículo 28". Quisimos expresar claramente que los delitos militares solo pueden ser cometidos por militares.

Los últimos dos artículos son de orden.

De esta forma, pretendimos explicar los fundamentos que llevaron a redactar el articulado del proyecto de ley que fuera presentado al Parlamento.

SEÑOR PRESIDENTE.- De no haber inconvenientes, quedaríamos a la espera de la información que hemos solicitado al señor Ministro y que se ha comprometido a remitir con relación al planteo de los Comandantes y al debate que se ha instalado sobre el tema de la Justicia Militar y la Justicia Civil.

SEÑOR MINISTRO.- En realidad, estamos a la espera del fallo de la Cátedra de Derecho Constitucional, pero no lo hemos recibido, por lo que creo que eso va a haber que resolverlo en el ámbito parlamentario. Sí nos comprometemos a hacerles llegar las revisiones que tuvieron los señores Comandantes respecto al tema, así como un material que tenemos en nuestro poder relativo a la Justicia Militar en el Uruguay.

SEÑOR MOREIRA.- Sobre este último punto, creo que la Comisión podría recurrir a un par de constitucionalistas para conocer su opinión al respecto.

SEÑOR PRESIDENTE.- Entonces, el próximo lunes nos reuniríamos los señores Senadores para tener una charla informal sobre el proyecto de ley, sin versión taquigráfica, y quizás el lunes siguiente podríamos combinar con el señor Ministro para trabajar juntos y ver sobre qué puntos hemos logrado consenso los miembros de la Comisión de Defensa Nacional, y sobre cuáles no.

(Se suspende la toma de la versión taquigráfica.)

(Es la hora 19 y 28 minutos.)